

Banken als Transformationsakteure: eine makrosoziologische Analyse

Haferkemper, M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haferkemper, M. (1997). Banken als Transformationsakteure: eine makrosoziologische Analyse. In E. J. Dittrich, F. Fürstenberg, & G. Schmidt (Hrsg.), *Kontinuität im Wandel : Betriebe und Gesellschaften Zentraleuropas in der Transformation* (S. 71-96). München: Hampp. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410088>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Banken als Transformationsakteure - eine makrosoziologische Analyse

1. Einleitung

Unabhängig von normativen Ordnungsentwürfen marktwirtschaftlicher Systeme sind und bleiben Unternehmen die lokalen Entscheidungsorte im Übergang zur Marktwirtschaft. Aus empirisch-sozialwissenschaftlicher Perspektive drängt sich damit die Frage nach dem Zusammenhang von Strukturwandel in Unternehmen und marktwirtschaftlicher Transformation auf. Nicht nur bietet es sich dann an, wie bisher weitgehend üblich, zu fragen, was marktwirtschaftliche Transformation sein bzw. tun solle, sondern auch als was Transformation aus Unternehmenssicht wahrgenommen wird und was der Übergang zur Marktwirtschaft in der sozialen Handlungsrealität der Betriebe bewirkt¹.

Betriebe bzw. Unternehmen sind zentrale Orte, in denen System- und Sozialintegration konkret organisiert und damit auch über Verlaufsformen von Transformationsprozessen entschieden wird. Anhand von Fallgeschichten, die durch fokussierte Interviews mit narrativen Passagen erhoben wurden, gingen wir der Frage nach, ob sich in diesem Sinne Muster oder Verlaufsformen von Transformationsprozessen beobachten lassen. Wir untersuchten, in welcher Weise den Unternehmen das organisatorische Arrangement teilweise gegensätzlicher ökonomischer (Markt)Anpassungserfordernisse und sinnstiftender Kontinuierung betrieblicher Handlungswelten gelang.

Empirische Erhebungen wurden auf mehreren Untersuchungsebenen und vergleichend zwischen verschiedenen Fällen und Beispielen (insgesamt 10 Pharmazie- und Bekleidungsunternehmen sowie Banken als Dienstleistungsunternehmen) durchgeführt, um möglichst viele Aspekte von Transformationswirklichkeit in Betrieben, Branchen und Ländern zu erfassen. Die Untersuchung hatte explorativen Charakter. Es ging weniger um Überprüfung ausgearbeiteter Theorien als um die induktive Entwicklung neuer Hypothesen. Die Auswertung stand im Zeichen deskriptiver Analysen und der fallbezogenen, 'klinischen' Interpretation der erhobenen Daten.

¹ Die folgenden Überlegungen basieren auf dem oben erwähnten Forschungsprojekt „Betriebliche Transformationsprozesse“ (vgl. Stojanov, S. 21ff). Gespräche und Beobachtungen an Ort und Stelle bilden den Grundstock der Arbeit. Sie wollen nicht als Exempel irgendeiner umfassenden Transformationstheorie, sondern als exemplarische Fälle gesellschaftlicher Transformationswirklichkeit gelten. Der folgende Beitrag repräsentiert dabei eher Schlußfolgerungen als daß er minutiöse Projektdatendarstellung betriebe.

Im Zusammenhang dieser Untersuchungsstoßrichtung kam den von uns untersuchten Banken sicherlich eine besondere Bedeutung zu².

Es handelt sich ja bei Banken nicht nur auch um 'normale' Unternehmen, die marktwirtschaftliche Systemanpassung und betriebliche Sozialintegration leisten müssen. Darüber hinaus haben Banken wichtige Steuerungsaufgaben in funktional ausdifferenzierten und dezentral organisierten Marktgesellschaften inne. Als 'Hüter des Geldes' repräsentieren sie oftmals entscheidende Kontextgrößen realwirtschaftlicher Anpassung und sozialer Rationalisierung zwischen Markt und Staat³. Wie ist es in den Reformstaaten Ostmitteleuropas mit der Innovationsfähigkeit von Banken als selbst zunehmend unter Wettbewerbsdruck geratenden, betrieblich organisierten Unternehmen bestellt und inwieweit können Banken dort gesellschaftliche Steuerungsfunktionen zwischen Markt und Staat wahrnehmen und ausüben, die für den wirtschaftlichen Erfolg und die soziale Legitimation marktwirtschaftlicher Transformation erforderlich sind (vgl. Kapoor 1996; Nuti 1994). Diesen Fragen gehe ich im folgenden unter exemplarischer Berücksichtigung der Situation in Ungarn und Bulgarien nach.

2. Transformationsaufgaben von Banken

Der planwirtschaftliche Staat war in der Vergangenheit mit Aufgaben der Wirtschaftssteuerung sichtlich überfordert. Entscheidungsorte und Entscheidungsprobleme waren auf Kosten wachsender Allokationsineffizienzen strukturell zwischen Planungsbehörden und den die Pläne lediglich ausführenden Unternehmen getrennt. Dies betraf insbesondere die Redistribution von Investitionsmitteln.

Banken zeichnen sich nun bekanntlich nicht nur dadurch aus, daß sie Einlagen organisieren (diese Aufgabe kam in den ehemals sozialistischen Ländern vor allem den Sparkassen und Spargenossenschaften zu). Über die Vergabe von Krediten ermöglichen sie Betrieben und Unternehmen, sich zu modernisieren und auf neue Marktanforderungen einzustellen. Sie überführen 'mit Risikoaufschlag'

² Neben einer großen Landessparkasse mit über 10.000 Beschäftigten (Ungarn), einer nach 1989/90 neugegründeten, vor allem auf anspruchsvolle Geschäfts- und Privatkunden ausgerichteten Privatbank (Polen) untersuchten wir ein bulgarisches Bankunternehmen, das, ebenfalls neu gegründet, zum Vorreiter marktwirtschaftlicher Transformation im Kontext einer ehemaligen Industrievereinigung wurde.

³ Banken sind nicht nur entscheidende Subjekte und Objekte erfolgreicher Systemtransformation; sie verbinden darüber hinaus institutionell Mikro- und Makroebene von Transformation, indem sie sowohl (mit)entscheidend Unternehmenspolitiken beeinflussen, zugleich aber auch selbst in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsunternehmen relativ autonome Entscheidungsorte der Umsetzung von Wirtschafts-, Geld- und Steuerpolitik sind (vgl. Buch 1996, 70f).

dezentralisierte Geldeinlagen in Investitionsprojekte und übernehmen damit in marktwirtschaftlich-dezentralisierten Gesellschaften gesamtwirtschaftliche Systemleistungen (vgl. Calvo, Frenkel 1991)⁴.

Wenn Wirtschaftssysteme auf diese dezentralisierten Vermittlungs- und Risikoabsorptionsakteure verzichten oder sie ihrer Handlungsautonomie berauben, entstehen und wachsen Steuerungsdefizite infolge unausweichlicher Kontrollprobleme und Informationsasymmetrien. Das traf auch auf die Planwirtschaften östlichen Typs zu. Das soziale Kapital informell gestrickter Beziehungsnetzwerke spielte in Verbindung mit politischer und wirtschaftlicher Verhandlungsmacht unter diesen Bedingungen die zentrale Rolle bei der Zuweisung von Investitionsmitteln.

Im monetären System des Staatssozialismus, so wie es sich nach außen darstellte, waren die geldwirtschaftlichen Institutionen, die Instanzen der Geldemission sowie die der Planung, Zuweisung und Kontrolle von Investitionskrediten zentral in ein monolithisches Bankensystem eingebunden. Hier besaßen die Banken ein Verrechnungsmonopol für alle wirtschaftlichen Transaktionen zwischen den Betrieben. Hinzu kamen die im Laufe der Zeit an Bedeutung zunehmenden Finanzierungsfunktionen. Kurzfristige Finanzierungsengpässe wurden durch Kredite überbrückt, wenn Produktionsausfälle höher als geplant ausfielen. Das staatliche Bankensystem besaß dabei umfassende Kontrollfunktionen innerhalb des Wirtschaftssystems. Das bedeutete nichts anderes, als daß die Banken kontrollieren sollten, ob die Betriebe ihre Zahlungsverpflichtungen planmäßig erfüllen und die Kreditmittel auch zweckmäßig verwandten. Bürokratische circuli vitiosi waren unter diesen Systemimperativen an der Tagesordnung und entwickelten eine eigene Art von 'Normalität'. Lokal maximierende Handlungsstrategien der Haushalte und Betriebe mündeten auf gesellschaftlicher Ebene in eine zurückgestaute Inflation infolge dauerhaft überhöhter Kreditnachfragen der Betriebe ein. Diese Verhaltensweisen entsprangen dem Wunsch der Beschäftigten wie der Betriebsleitungen ökonomische (Einkommenszahlungen und Prämien) und außerökonomische Ressourcen (Macht, politischen Einfluß) durch Erfüllen bzw. Übererfüllen von Planvorgaben mithilfe der Ausnutzung von Kontrolldefiziten und Informationsasymmetrien zu 'erwirtschaften'

⁴ Diese marktwirtschaftliche Steuerungsaufgabe der Banken verweist auf allgemeine Entwicklungstendenzen moderner Gesellschaften. Die funktionale Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften, der damit einhergehende Verlust einer 'moral economy' gegenseitig versicherter und traditionell verbürgter Versicherungspflichten und Unterstützungsansprüche sowie die 'kapitalistische' Entgrenzung und Komplexitätssteigerung marktwirtschaftlich vermittelter Erwerbsformen ließen den Bank- - wie übrigens auch den Versicherungssektor - laufend an Bedeutung gewinnen.

(vgl. Riese 1990). Fehlinformationen 'nach oben' und aufgrund von Desinformation und korrumpierender Selbstbereicherung unrealistische Planvorgaben 'nach unten' führten dazu, daß effektiver Kalkulation permanent Reserven entzogen wurden. Defizite an materiellen Ressourcen führten zur Anmeldung von daraus resultierendem Kreditbedarf gegenüber Banken bzw. Staat. Als prominenter Vertreter der institutionellen Ökonomie hat Kornai dieses Strukturproblem bereits in den 70er Jahren auf 'soft budget constraints', also auf die fehlende Knappheit von Geld, damit einhergehende Informationsdefizite und dadurch provozierte Fehlallokationen zurückgeführt (vgl. Masuch 1981).

Was ist aber in den westlichen Industriegesellschaften, in denen entsprechende 'hard budget constraints' institutionalisiert sind, die eigentliche Aufgabe von Banken? Womit 'handeln' Banken (vgl. Baecker 1991) und welche Bedeutung haben sie für die Wirtschaft und ihre Kunden?

Betrachten wir Marktwirtschaften als gesellschaftliche Funktionssysteme, dann sind Unternehmen und Haushalte die unterschiedlichen Akteure und Elemente, ihr generalisiertes Kommunikationsmedium ist das Geld und das Problem der Wirtschaft ist die Schaffung, Kontinuierung und Erweiterung der Zahlungsfähigkeit in der Zeit. Die Stabilisierung und Erweiterung von Zahlungsfähigkeit verlangt von allen beteiligten Akteuren unter marktwirtschaftlichen Konkurrenzbedingungen, sich Unsicherheiten auszusetzen und drohende Gefahren in kalkulierbare Risiken zu verwandeln. Persönliches Erfahrungswissen und systematisierte Marktbeobachtung helfen, Gefahren zu vermeiden und als Geschäftsrisiko und damit auch als Gewinnchance kalkulierbar zu machen.⁵

Dabei bewegen sich Banken wie andere Unternehmen im Zielkonflikt zwischen Liquidität und Rentabilität. Sie erfahren die an sie gerichteten Erwartungen als Dilemma, jederzeit zahlungsfähig zu sein und zugleich riskante Investitionen zu tätigen, die diese Zahlungsfähigkeit in Frage stellen. Banken versichern mit ihren Unternehmenskrediten diesen Liquiditätsengpaß, wenn sie der Ansicht sein können, daß das Risiko der Kreditvergabe bzw. die Gefahr der ausstehenden Rückzahlung von ihnen kontrolliert werden kann. Um dies zu tun, brauchen sie wiederum Einlagen, das heißt sie müssen Geldbesitzer ihrerseits überzeugen, Kapital gegen

⁵ In systemtheoretischer Übersetzung handelt es sich bei Banken nicht nur um 'normale' Unternehmen sondern zugleich um Institutionen, die Unternehmen entlasten, Voraussetzungen ihrer Produktionstätigkeit in Form von Kapitalvorschüssen laufend selbst bereit stellen zu müssen. Der Organisationsbedarf rührt daher, das Risiko kalkulieren zu müssen, ob einmal getätigte Zahlungen auch zurückgezahlt werden. Der Zins ist zugleich Gefahrenzulage und Risikoaufschlag. Um Handlungsfähigkeit herzustellen und Entscheidungsprobleme zu rationalisieren, entwickeln Banken als Organisationen dabei spezifische Techniken der Risikoverarbeitung. Ihr wachsender Bedarf an standardisierter Entscheidungsrationalisierung geht Hand in Hand mit bleibender Relevanz von Erfahrungswissen und sozialen Mechanismen der Ungewißheitsreduktion wie Tradition, Institutionen und sozialen Netzwerken (vgl. Luhmann 1988).

Zinsen bei ihnen zu hinterlegen. Zugleich versichern sich Banken bei der Zentralbank, um gegen dortige Einlagen ihre Kredite wiederum refinanzieren zu können (Mindestreserve).

Ost- und mitteleuropäische Banken stehen nun vor dem empirischen Problem, daß die vorgeschriebenen und benötigten Mindestreserven und Eigenkapitalmittel steigen, ihre aus staatssozialistischer Zeit stammenden Forderungen gegenüber Staatsunternehmen dagegen laufend an Wert verlieren (vgl. Calvo, Frenkel 1991). Aus den Zentralbanken Ende der 80er Jahre ausgegliederte Geschäftsbanken und Sparkassen stehen darüberhinaus vor der Herausforderung, marktwirtschaftliches Transformationsmanagement mit betrieblichen Reorganisationsanforderungen zu verbinden. Sie sollen in die Lage versetzt werden, sich gegenüber in- und ausländischer Konkurrenz zu behaupten und zugleich die Transformation kredit- und damit auch unternehmenspolitisch (mit)zusteuern. Sie sollen die Investitionsströme lenken und Investitionsmittel nach Abschätzung und mithilfe spezieller Techniken der Risikovermeidung bzw. -verteilung den Unternehmen zur Verfügung stellen. Allerdings erzwingen die teilweise aus Planwirtschaftszeiten ererbten, teilweise erst durch Kreditvergaben nach 1989/90 entstandenen Portefeuillebelastungen durch notleidende Kredite einen hohen Abschreibungsbedarf, der ohne ausreichende Risikovorsorge und Rückstellungen massive Liquiditätsprobleme aufwirft. Politisch erzwingen die unabsehbaren wirtschafts- und sozialpolitischer Konsequenzen drohender Bankenkonkurse erneut staatspolitische Interventionen, die vielerorts zu einer Renaissance staatlicher Redistributionsmacht und damit unter Umständen auch zu einer von planwirtschaftlichen Handlungslogiken in den osteuropäischen Wirtschaften führt (vgl. Frydman, Rapaczynski 1994).

Unter diesen Bedingungen wird der Umgang mit dem 'sozialen Stoff' der Bankorganisation zu einem entscheidenden Faktor betrieblicher und gesellschaftlicher Problemlösungsfähigkeiten. Man stößt hier jedoch immer wieder auf ein beträchtliches Beharrungsvermögen überkommener Strukturen und Handlungsorientierungen. Die Globalisierung von Kapitalmärkten und der von Experten weltweit als dramatisch beschriebene Strukturwandel von Bank- und Versicherungsgeschäften setzt gerade die Banken und Sparkassen der ostmitteleuropäischen Reformländer vor geschäftspolitische und, damit zunehmend enger verkoppelt, technisch-organisatorische Restrukturierungs- und Modernisierungsanforderungen, denen sie aufgrund ihrer Unterkapitalisierung und ihrer Staatsabhängigkeit bislang kaum gewachsen sind⁶.

⁶ Sparkassen und Banken zeichnen sich durch unterschiedliche Startpositionen und Ressourcenausstattungen für die notwendigen Modernisierungsprozesse aus. Während Geschäftsbanken im Zuge der zweigliedrigen Ausdifferenzierung der Bankensysteme nun

3. Banken und Dienstleistungssektor

Bei einer genaueren Betrachtung der planwirtschaftlichen Erblasten fällt in ganz Ost- und Mitteleuropa der Rückstand des Dienstleistungssektors ins Auge. Dessen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist nach einer OECD-Studie in den Reformstaaten deutlich geringer als in den westlichen Marktwirtschaften. Während dieser Anteil in Osteuropa zwischen 30 und 35 Prozent liegt, beträgt er in den entwickelten Marktwirtschaften rund 60 Prozent (vgl. Zienkowski 1991).

Dieser Rückstand hatte neben ideologischen auch materielle Gründe. Die marxistische Ökonomie unterscheidet bekanntlich zwischen einer materiellen, produktiven und einer nichtmateriellen, nichtproduktiven Sphäre der Wirtschaft. Die volkswirtschaftliche Leistung wurde dementsprechend auch nicht durch das BIP, sondern durch das Nettomaterialprodukt gemessen, welches die unproduktive Sphäre und damit beispielsweise Banken und Versicherungen nicht berücksichtigte. Dieses System führte unter planwirtschaftlichen Prämissen dazu, daß bei zentral gesteuerten Ressourcenallokationen Industrie, Bauwirtschaft und Landwirtschaft Vorrang vor den unproduktiven Dienstleistungen hatten. Unterstützt wurde dies durch die aus der Kapitalismuskritik hervorgehende Ächtung und Diskriminierung von Interessenvermittlungs- und Beratungstätigkeiten, die sich, so lautet der Einwand, lediglich als 'rent-seekers' und 'Trittbrettfahrer' zwischen Produzenten und Konsumenten schoben und auf Kosten der Allgemeinheit lebten. Außerdem besteht für gewisse Dienstleistungen in einer Planwirtschaft ein geringerer Bedarf als in einer Marktwirtschaft: Wo laut herrschendem Verständnis das Geld nur den in der 'realen' Sphäre der Wirtschaft getroffenen Entscheidungen zu folgen hat, war eine moderne Deutung von wirtschaftlichem Handeln nicht vorstellbar, in der Geld als Medium und Preise als Entscheidungsinformationen von Akteuren, marktwirtschaftliche Wirtschaftssysteme überhaupt erst konstituieren und reproduzieren. Wo Kredite jedoch von einer Zentralbehörde zugeteilt werden, keine Finanzmärkte existieren und der Staat dem Einzelnen durch Planung und Vorsorge den Umgang mit Zukunftsrisiken abnimmt, da besteht wenig Entfaltungsraum für Bank- und Versicherungsdienstleistungen. Diese Situation hat sich nun im Zuge der begonnenen Reform- und Transformationsprozesse nachhaltig verändert. Perspektivisch kann davon ausgegangen werden, daß es zu einer Annäherung an die Sektorenverteilung der westlich-kapitalistischen Länder kommen wird.

Der Dienstleistungssektor wird angesichts der Transformationsrezession und der krisenhaften Schrumpfungsprozesse im Agrarbereich an wirtschafts- und

betriebswirtschaftlich autonom mit den aus planwirtschaftlichen 'Kreditvergaben' herrührenden Forderungen gegenüber 'ihren' Industrieunternehmen belastet wurden, waren die Sparkassen früher in erster Linie Geldannahmestellen und Bewilligungsinstitutionen für lediglich kleinere, insbesondere Konsum- und Hausbaukredite.

beschäftigungspolitischer Bedeutung gewinnen. In Kontrast zu Industrie und Landwirtschaft ist der Dienstleistungssektor einmal infolge des indizierten Entwicklungsrückstandes und trotz der noch zu erörternden Strukturanpassungs- und Reorganisationsprobleme schon jetzt eher zu den erfolgreichen und dynamisch wachsenden Sektoren zu zählen. Es wird allerdings nicht ausreichen, im Finanzsektor vom Monobanksystem auf ein zweistufiges Bankensystem mit einer Zentralbank und mehreren, miteinander konkurrierenden Geschäftsbanken überzugehen, sondern es sind auch Kapitalmärkte, Börsen, eine Versicherungswirtschaft, Pensionskassen etc. aufzubauen. Hierzu wiederum sind neben computergestützten technischen Infrastrukturen auch adäquate Nutzungsformen der neuen Kommunikationsmittel im Rahmen innovativer Aufbau- und Ablauforganisation von Dienstleistungsarbeit unerlässlich. Es handelt sich neben der nachholenden Sättigung des Dienstleistungsbedarfs zunehmend auch um qualitative Erfordernisse, die unmittelbar personalwirtschaftlich und qualifikationspolitisch relevant werden. In dem Maße, wie im Zuge dieser Entwicklungen die benötigten Modernisierungsinvestitionen steigen, erscheint aus Gründen der Kostenreduktion, Qualitätssteigerung und Diversifizierung mittlerweile auch in diesem Bereich ein Abbau der Belegschaften bei gesteigerter Leistungseffizienz der angebotenen Dienstleistungen vielerorts unvermeidlich.

Das wissenschaftliche Interesse an der Entwicklung des regionalen Dienstleistungssektors, im besonderen Untersuchungen der angezeigten Handlungsprobleme von Banken zwischen Konsolidierungsbedarf und gesellschaftlichem Transformationsmanagement sind für Ostmitteleuropa noch rar. Entwicklungsexperten haben die Bedeutung der Kreditwirtschaft für Wachstum und Entwicklung bisher fast nur als Frage von Rahmenbedingungen (Deregulierung, Liberalisierung und Geldstabilität) behandelt (vgl. Hardy, Lahiri, 1992). „Ob jedoch Banken als Hüter des Geldes zum Motor oder zum Hemmschuh für Stabilisierung und neues Wirtschaftswachstum werden, hängt nicht allein von objektiven Rahmenbedingungen ab. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei auch das reale Verhalten der in den Banken tätigen Manager und Angestellten“ (vgl. D'Alessio, Oberbeck 1994, 8ff).

Die industrielle Transformationsrezession, der mit der Dauer des Reformprozesses wachsende Bedarf an Bankenkonsolidierung und die damit einhergehende (Re)Etablierung eines (re)distributiv-etatistischen Krisenmanagements zeichnen sich, ungeachtet der jeweiligen nationalen Besonderheiten, als allgemeines Strukturmuster ostmitteleuropäischer Transformation ab (vgl. Voszka 1994; Frydman, Rapaczynski 1994). David Stark spricht von einer regional typischen Verlaufsform sozial weitgehend geschlossener Rekombination staatlich kommerzialisierte Eigentumsverhältnisse (vgl. 1995, 133f), die engstens mit der

Problematik notleidender Kredite und dem Bedarf an umfassenden Bankenkonsolidierungsprogrammen verknüpft ist.

4. Die Bankenkonsolidierung

Zentralbanken nebst Spezialinstituten, beispielsweise Sparkassen und Außenhandelsbanken, bildeten das staatssozialistisch-planwirtschaftliche Monobanken-System, welches nach Planvorgaben, ohne Rücksicht auf Risiken und Gewinnchancen, Geldströme laufend neu schuf und umverteilte. Die Rückkehr zu einem leistungsfähigen Finanzsystem, welches nach wirtschaftlichen statt politischen Kriterien zwischen Sparern und Kreditnachfragern vermittelt, gilt deshalb als Meilenstein auf dem Weg hin zu einer effizienteren Wirtschaftsordnung (vgl. Kloten, Stein 1993).

Untersuchungen des Strukturwandels im osteuropäischen Bankenmarkt unterstreichen in diesem Zusammenhang die Modernisierungsblockaden durch notleidende Kredite. Diese machen im regionalen Durchschnitt der mittelosteuropäischen EU-Anrainerländer bereits zwischen 11 und 26 Prozent der Bilanzsumme des gesamten dortigen Geschäftsbankensystems aus (vgl. Meyer 1993). Bei der Ausgliederung aus der Monobank wurden Großbanken mit geringem Eigenkapital, aber einem Bündel von zweifelhaften Kundenkrediten in die Selbständigkeit als Kapitalgesellschaften entlassen (vgl. Matzner u.a. 1993, 42).

Viele dieser Darlehen waren für Projekte verordnet worden, welche sich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen von Anfang an nicht rentiert hätten. Doch erst nach dem Reformstart ist der Bestand der sogenannten 'faulen' Kredite explodiert, weil die Anpassungskrise immer mehr Unternehmen in Zahlungsschwierigkeiten stürzte und die notwendige Anpassung an westliche Kapitalmarkt- und Bankennormen damit erstmals das ganze Ausmaß der Zerrüttung offenlegte. Gleichzeitig begünstigte das marktwirtschaftliche 'Aufbruchsklima' Privatisierungsinitiativen und führte zu zahlreichen Unternehmensgründungen, deren Risiken von den Banken oft nicht reell eingeschätzt wurden, die aber die strukturelle Krise der Institute noch weiter verschärften. Die Transformation schuf ein Bankensystem, „das von Beginn an einen großen Anteil an gefährdeten Krediten in seinen Bilanzen hatte und daher kaum bereit war, den neu gegründeten oder irgendwelchen anderen Unternehmen zusätzliche Geldmittel ohne staatliche Garantien zur Verfügung zu stellen. Die Banken gerieten in ein Spannungsfeld zwischen den westlich inspirierten Zentralbankern, die die gesamtwirtschaftliche Stabilität durch Geldmengenkontrolle zur Schaffung positiver Realzinssätze anstrebten, und der deutlichen Priorität der Regierungen, die Liquidität technisch insolventer Unternehmen solange aufrechtzuerhalten, bis sie privatisiert werden konnten. Jedesmal, wenn die Banken ihre Kreditzinsen erhöhen, um den steigenden Marktzinssätzen zu begegnen, müssen sie auch das Kreditvolumen vergrößern, um den Unternehmen Mittel für die Bedienung der höheren Zinsen zur Verfügung zu

stellen. Das wiederum schwächt die Bilanzen weiter. So haben sie lediglich die Wahl, entweder ihre Nettozinsmargen zu senken oder ihre Provisionen und Gebühren zu erhöhen. Keine der beiden Maßnahmen macht sie zu attraktiven Privatisierungskandidaten oder zu effektiven Kontrollinstanzen der Verwendung der Kreditmittel durch die Unternehmen“ (ebd., 43f).

Viele Großbanken haben in den letzten Jahren die Kredite zahlungsunfähiger Unternehmen regelmäßig erneuert und den Schuldendienst kapitalisiert, da ihr unzureichendes Eigenkapital eine zwangsweise Eintreibung der Schulden mit den damit verbundenen Abschreibungen ausschloß. Gefördert wird dies durch die traditionell enge Bindung zwischen den Staatsunternehmen und ihren Geldgebern, durch ungenügende Eintreibungsverfahren und nicht zuletzt auch durch die Regierungen, die aus politischen Legitimationsgründen den Transformationsprozeß nicht durch Konkurswellen zusätzlich belasten wollen. Unter diesen Bedingungen bleiben die Geldinstitute lediglich auf dem Papier solvent. Hauptmerkmal des intransparenten Schuldengeflechts sind weitreichende zwischenbetriebliche Verschuldungsketten, 'queuings', die 'Geschäftspolitikern' und Zwischenhandelsfirmen lukrative Mitnahmechancen eröffnen.

Die Zinsen für produktivitätsorientierte Modernisierungsinvestitionen wurden damit in die Höhe getrieben. Da die eingegangenen Risiken in irgendeiner Form gedeckt werden müssen, fiel schnell die Bereitschaft der Banken, Kredite zu vergeben. Staatliche Schuldverschreibungen sind angesichts hoher und steigender Haushaltsdefizite sicherere und rentablere Anlagen als private Wertpapiere. Die Banken ihrerseits müssen nicht nur viel Kapital an schlechte Risiken binden, sondern zur Deckung des steigenden Rückstellungsbedarfs auch die Margen zwischen Soll- und Habenzins massiv erhöhen⁷. Im Endeffekt wird wiederum knappes Kapital ineffizient verteilt, während die Staatsunternehmen keiner ausreichenden finanziellen Disziplin unterliegen. Wie prekär das Problem ist, zeigt sich darin, daß die Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors vielerorts stagniert, Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite die Zinsen hochtreiben und der Staat damit seinen Handlungsspielraum verliert, nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen zu finanzieren.

⁷ In Ungarn beispielsweise erreichte diese Spanne im Jahresdurchschnitt 1993 rund 10 Prozent. In Bulgarien weit über 20. Diese Praxis hat auch zur Folge, daß die Banken einerseits die Zinsen, die sie an ihre Einleger zu bezahlen haben, so weit wie irgend möglich drücken. Andererseits versuchen sie, den Zinspreis für die von ihnen gewährten Kredite so hoch zu schrauben wie irgend möglich. Sie berauben sich damit ihrer geschäftspolitischen Handlungsmöglichkeiten, denn sie sind ja bekanntlich nun selbst unter Wettbewerbsdruck auf Einlagen angewiesen, die sie an rentable Investitionsprojekte weitervermitteln.

Das heißt: Gemessen an internationalen Normen wären in ganz Ost- und Mitteleuropa bereits heute viele Banken aufgrund ihres hohen Bestandes an notleidenden Kundenkrediten und angesichts ihrer ungenügenden Eigenmittel insolvent. Dies Dilemma bezeichnet einen osteuropäischen Teufelskreis: um die Privatisierung und Modernisierung von Betrieben und Unternehmen finanzieren zu können, bedarf es eines leistungsfähigen Finanzsektors. Um die Leistungsfähigkeit der Banken im Zuge technisch-organisatorischer Rationalisierung zu steigern, muß deren Ausstattung mit Geld- und Humankapital verbessert werden. Gelingt dies nicht, droht insolventen Banken spätestens mittelfristig Konkurs. Um nun vor allem Auslandskapital für etwaige Privatisierungen und Modernisierungen von Banken zu interessieren, bedarf es wiederum vorrangig einer Sanierung bzw. einer Stärkung der Leistungsfähigkeit des Banksektors. Dazu muß der Staat aber selbst die Portfeuillebereinigungen finanzieren. Angesichts wachsender Haushaltsdefizite geschieht dies zu immer höheren Kosten, die letztlich Haushalten und Unternehmen als Steuerzahlern aufgebürdet werden! Die Sanierung der Banken erhöht dagegen aufs neue die staatliche Präsenz in der Wirtschaft. Die Gefahr zeichnet sich ab, daß auf der einen Seite Modernisierungsinvestitionen unterbleiben und auf der anderen Seite bankrotte und nicht mehr sanierungsfähige Unternehmen im Staatssektor weiter alimentiert und subventioniert werden. Trotz gegenteiliger Beteuerungen ist diese Gefahr durch die postkommunistischen Machtwechsel in Polen, Ungarn und Bulgarien nicht geringer geworden.

Die radikal marktwirtschaftliche Lösung bestünde in der sofortigen Durchsetzung neuer Bank-, Buchhaltungs- und Konkursvorschriften, was aber mit der Schließung unzähliger Unternehmen und dem Zusammenbruch vieler Großbanken enden würde. Die meisten Regierungen setzten dagegen, oft unterstützt durch die Weltbank und weitere Geldgeber, auf gigantische Ausgleichsverfahren.

Seit 1989/90 führten darüber hinaus Qualitäts- und Kontrollprobleme zu einem 'marktwirtschaftlichen' Schub neu vergebener notleidender Kredite⁸. Im Zuge der unausweichlichen Konsolidierungsmaßnahmen wuchs auch die staatliche Kontrolle über die Wirtschaft. „Schlechte Informations- und Rechnungslegungssysteme, die Unerfahrenheit der Bankmanager und die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung tragen zu einem erheblichen Risikopotential bei. Zudem sind die staatlichen Banken auch nach Einführung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen noch in gewissem Umfang für die weitere Vergabe zielgerichteter bzw. zinsgünstiger Zentralbankkredite eingespannt worden. Da die Kreditvergabe im Rahmen derartiger Programme nach

⁸ Mit der verschärften staatlichen Normenkontrolle wuchs das Volumen uneinbringbar verloren klassifizierter Forderungen auf mittlerweile durchschnittlich etwa 30 Prozent des Gesamtvolumens (aller Bankkredite in den Visegrad-Ländern). Diese Ziffer beträgt in Deutschland etwa 1 Prozent (Buch 1996).

politischen Gesichtspunkten, nicht aber nach Rentabilitätskriterien erfolgte, dürfte ein Großteil dieser Kredite nicht zurückgezahlt werden“ (Buch 1996, 78).

Der hohe Bestand notleidender Kredite in den Bilanzen der Banken beeinträchtigt in erheblichem Maß deren Effizienz. „Da die vorhandene Eigenkapitaldecke...zu dünn ist, um ein ausreichendes Risikopolster gegen Kreditausfälle zu bieten, müssen sich die Banken mittels hoher Zinsspannen selbst rekaptalisieren. Hohe Zinsspannen implizieren aber gleichzeitig einen Prozeß der finanziellen Disintermediation. Sparer haben angesichts niedriger Einlagezinsen nur geringe Anreize, Finanzvermögen zu bilden, und die Kreditnachfrage wird durch hohe Kreditzinsen gedrückt. Werden zusätzlich adverse Selektionseffekte hoher Kreditzinsen aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen zwischen Banken und Unternehmen berücksichtigt, kann es zu einer Mengenrationierung auf dem Kreditmarkt kommen. Von einer solchen Kreditrationierung wären junge, private Unternehmen in besonderem Maß betroffen, da sie nicht über etablierte Geschäftsbeziehungen zu Banken verfügen und Informationen über diese Unternehmen schwer erhältlich sind. Zudem können junge Unternehmen oft nur in geringem Ausmaß Sicherheiten stellen. Als eine weitere Folge ihrer Unterkaptalisierung kann es sogar dazu kommen, daß Banken in der Hoffnung auf eine mögliche Besserung der finanziellen Situation ihrer Schuldner notleidende Kredite verlängern, um ihre eigene prekäre Finanzlage zumindest kurzfristig zu verdecken. Wiederum würden bei einem solchen Verhalten der Banken für neuere, effizientere Privatunternehmen nur unzureichende Finanzmittel zur Verfügung stehen“ (ebd., 80).

Die im Laufe der Transformation von den Regierungen beschrittenen Problemlösungswege unterschieden sich danach, ob ein zentralisiertes bzw. dezentrales Vorgehen gewählt wurde: beim zentralisierten Vorgehen, wie in Ungarn, wurden die Bankbilanzen im ersten Durchgang saniert, indem die 'faulen' Kredite ganz oder teilweise an eine staatliche Institution gingen. Dabei müssen die Geschäftsbanken in der Regel nur einen Teil ihrer Forderungen abschreiben, während sie für den Rest vom Staat entschädigt werden. Zu den Vorteilen dieses Ansatzes gehört das schnelle, von den noch anstehenden Problemen der Unternehmenssanierung entkoppelte, Lösen der Bankenprobleme. Zu den Nachteilen dieses Konzepts gehört der erneut gestärkte politische und staatliche Einfluß auf Sanierungs- und Privatisierungsfragen des Unternehmenssektors (vgl. OECD 1993).

Das dezentrale Modell hingegen überläßt die Restrukturierung der Betriebe offiziell den Kreditinstituten. Bei diesem Vorgehen werden die Banken durch staatliche Kapitalspritzen gestärkt und gleichzeitig verpflichtet, mit ihren Hauptschuldnern Sanierungsprogramme auszuarbeiten. Allerdings wirft dieses Vorgehen massive Kontrollprobleme auf. Dezentrale Strategien erweisen sich in

aller Regel nur dort als erfolgreich, wo die Banken ihre Großkunden gut kennen und auch an der Sanierung interessiert sind. Aufgrund ihrer Belastungen durch faktisch uneinbringlich verlorene Forderungen gegenüber diesen Unternehmen haben Banken aber auch ein Interesse an der unkontrollierten Vergabe immer weiterer Kredite - unabhängig von der Ertragslage der Unternehmen. Die drohenden Insolvenzkettenreaktionen zementieren dann unter Umständen klientelistisch-paternalistische Netzwerke zwischen Banken und Staatsunternehmen. Deren gemeinsames Interesse läuft unter solchen Bedingungen eher darauf hinaus, mithilfe staatlicher Konsolidierungshilfen monopolistische Strukturen zu erhalten und den Aufbau eines dezentral organisierten marktwirtschaftlichen Sektors durch überbezahlte Kreditzinsen zu verzögern.

5. Marktwirtschaftliche Liberalisierung und staatliche Redistribution in Ungarn und Bulgarien

Im folgenden werde ich exemplarisch am Beispiel Ungarns auf Voraussetzungen und Folgen marktwirtschaftlicher Transformation aus dem spezifischen Blickwinkel des jeweiligen nationalen Bankensystems eingehen. Ein ergänzender, kurzer Blick auf das bulgarische Bankwesen soll dann die spezifischen Schwierigkeiten im Transformationsprozeß komparativ erläutern.

5.1 Die ungarische Ausgangslage

Seit den Reformen der 60er Jahre kann die ungarische Wirtschaftsentwicklung als stetiger Oszillationsprozeß zwischen Dezentralisierung und Rezentralisierung beschrieben werden. Der letzte Dezentralisierungs- und betriebliche Autonomisierungsschub vollzog sich dabei Mitte der 80er Jahre, als Unternehmensräte, zusammengesetzt aus Vertretern von Management und gewerkschaftlicher Interessenvertretung, autorisiert wurden, Eigentumsrechte in erheblichem Ausmaß faktisch auszuüben und die Richtlinien der Unternehmenspolitik zu bestimmen. Die Autonomie betrieblichen Handelns bezog sich unter anderem auf so wichtige Felder wie die Einstellung, Beförderung und Entlassung von Managern, Kauf- und Verkaufsentscheidungen von Unternehmensbereichen sowie die Neu- bzw. Ausgründung von Unternehmen mit staatlich vinkulierten Aktien.

Seit 1990 vollzog sich dann auf dem Hintergrund der einsetzenden Transformationskrise, geprägt durch COMECON-Auflösung, Importliberalisierung und wettbewerbsintensivem Rationalisierungsdruck sowie Industrierezession einerseits, durch wachsenden Kapitalbedarf für Modernisierungsinvestitionen andererseits, ein erneut Unternehmenspolitiken zentralisierender Prozeß mit wachsendem staatlichem Einfluß. Unter dem Schlagwort der Privatisierung begann der Staat erneut seine politische Kontrolle auf weite Bereiche der ungarischen Wirtschaft auszudehnen. Das geschah im vorgeblichen nationalen

Entwicklungsinteresse bzw. im Hinblick auf die Bewältigung der Transformationsanforderungen (vgl. Stark 1990). Dieser Prozeß wurde von der Kommerzialisierung, also der gesellschaftsrechtlichen Umwandlung von ehemaligen Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften begleitet (vgl. Szakadat 1993). Direkte Staatskontrolle und Kommerzialisierung bedeuteten faktisch die Entmachtung der lokalkorporatistisch vernetzten und weitgehend autonom agierenden Unternehmensräte und die Übertragung der Eigentumsrechte an die staatliche Privatisierungsagentur, die von der Regierung eingesetzt worden und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig war⁹ (vgl. Whitley, Henderson 1995).

Die Transformationsgeschichte seit Mitte der 80er Jahre in Ungarn läßt sich denn auch als Prozeß der Renationalisierung und der Verstaatlichung unter marktwirtschaftlichem Vorzeichen lesen. Wenn Redistribuiierung die etatistische Bündelung von Kontrolle über Nutzungsrechte an vormals weitgehend von Managern autonom regierten Produktionsmitteln bedeutet, dann ist zu folgern, daß marktwirtschaftliche Transformation faktisch staatliche Rezentralisierung in wichtigen Wirtschaftsbereichen zur Folge hatte (vgl. Stark 1992).

Offenkundig artikuliert sich die neue Zentralisierung nicht mehr in Form direkter planwirtschaftlicher Budgetkontrollen der Unternehmen. Industriepolitisch betroffen waren seit 1991 auch nur die 'big fish' - neben den Banken Großunternehmen von nationaler Bedeutung, die in einem ersten Subventionierungsprogramm der Regierung Anteil von der Privatisierung ausgeschlossen worden waren (vgl. Varhegy 1994). „However, size of the task was demonstrated by the fact that the debt of these firms to the government and to commercial banks was Fts 80 - 90 billion. The most important criteria were not the existence of markets and the ability to function profitable but the assumed importance of the firms for the national economy, their assumed strategic value, and the avoidance of employment problems. The campaign to save the 13 firms is supplemented (by most of the firms) with protectionist measures that are intended to improve the competitive edge vis-a-vis subsidized East-European competitors. Government orders are also a big assistance to the firms concerned (vgl. Karsai 1994, 80f). Zugleich ist jedoch offenkundig, daß strategische Gruppen über die Privatisierungsagentur, die einzelnen Ministerien sowie Banken und Sparkassen

⁹ Nur auf diesem Hintergrund lassen sich die Warnungen von Ökonomen wie Janos Kornai gegenüber einer gemeinwirtschaftlich-genossenschaftlichen, an unternehmerischen Selbstverwaltungszielen orientierten Transformationsvariante verstehen. Er fürchtete die Handlungsautonomie der Managementnetzwerke zwischen Unternehmen, Staat und Banken, da durch sie kontrollierenden und produktivitätssteigernden Einwirkungsmöglichkeiten von Aktionärsinteressen auf die Unternehmenspolitik von vornherein der Riegel vorgeschoben würde (vgl. Kornai 1992).

neue Wege suchten und fanden, unternehmenspolitisch Einfluß zu nehmen und die Privatisierung der Unternehmen zu steuern (vgl. Kiss 1994; Henderson 1995).

5.2 Aufgabenwandel von Banken in Ungarn

Im früheren einstufigen Bankensystem Ungarns übernahm die Nationalbank neben der Währungspolitik (Notenemission, Devisenbewirtschaftung) auch die Bankgeschäfte mit den Unternehmen. Sie unterstand der Regierung. Diese konnte durch die Planungsbehörden die Geldschöpfung, Volumen und Empfänger von Krediten sowie die Zinsgestaltung direkt steuern.

Aus der Zentralbank waren Ende der 80er Jahre vier große Geschäftsbanken entstanden¹⁰. Trotz des leichten Rückgangs ihrer Marktanteile und der Wachstumsdynamik insbesondere neugegründeter Institute behielten die Großbanken gemeinsam mit der Landessparkasse weiterhin ihre marktbeherrschende Stellung mit einem geschätzten Marktanteil von 1994 noch immer etwa 80 Prozent (vgl. Beyer 1996).

Es waren vor allem diese aus dem alten System stammenden Großbanken, deren Bilanzen stark belastet waren und die durch Sanierung in eine günstige Ausgangsposition für ihre angezielte Privatisierung gebracht werden mußten. Ein 1990 verabschiedeter Zusatz zur ungarischen Verfassung und das im darauffolgenden Jahr verabschiedete Zentralbankgesetz gaben den gesetzlichen Rahmen¹¹.

Wichtig war in diesem Zusammenhang die Einführung einer Mindestreservpolitik. Anfangs waren lediglich die Sparkonten von Privatpersonen einbezogen. 1990 wurde die Mindestreservpflicht auf alle Passiva der Banken ausgedehnt, wodurch auch die Großbanken der Reservpflicht unterworfen wurden. Die Nationalbank legt für verschiedene Arten und Qualitäten von Verbindlichkeiten unterschiedliche Mindestreservesätze fest. Die Höhe der zu haltenden Reserven wird von der Nationalbank im Verhältnis der Verbindlichkeiten zum Grundkapital der einzelnen Bank bestimmt (vgl. Beyer 1996). Diese Mindestreservesätze sind auf ein

¹⁰ Neben der Zentralbank bestand das ungarische Bankensystem aus weiteren Instituten: der Landessparkasse OTP, ländlichen Spargenossenschaften, der Geldinstitutszentrale, der Außenhandelsbank und der staatliche Entwicklungsbank. Es handelte sich um Sekundärbanken, die keine Geldschöpfung betrieben, sondern lediglich als Mittler der von der Nationalbank emittierten Gelder fungierten und ihnen zugewiesene Spezialaufgaben wahrnahmen.

¹¹ Insgesamt sind zum jetzigen Zeitpunkt in Ungarn noch fast 900 Betriebe (1990 waren es noch 1.990) in staatlichem Besitz. Ihre Privatisierung soll bis 1998 abgeschlossen sein. Im Rahmen dieser Zielvorgabe soll auch die Privatisierung der Banken erfolgen. Das zur Jahreswende 1991/92 verabschiedete Paket von Bank-, Konkurs- und Buchhaltungsgesetzen sieht vor, daß der Staat bis Anfang 1997 seinen Anteil an den Banken auf 25 Prozent reduziert haben muß.

hohes Niveau angehoben worden, wurden jedoch seit 1993 schrittweise abgesenkt, um die Rentabilität der Institute und die Liquidität auf dem Geldmarkt zu verbessern. Aufgrund inflatorischer Auswirkungen der wachsenden Budget- und Leistungsbilanzdefizite mußte die Nationalbank die Mindestreserve 1995 wieder auf 15 Prozent erhöhen (1993: 16, 1994: 12 Prozent).

Die Banken wurden gesetzlich gezwungen, Liquiditätsreserven zu unterhalten. Die Nationalbank kann vorschreiben, „daß ein bestimmter Prozentsatz der Aktiva einer Geschäftsbank in... schnell liquidierbaren Vermögenswerten zu unterhalten ist. Dazu gehören auch Staatspapiere, wodurch indirekt die Finanzierung des Budgetdefizits unterstützt wird, was vor dem Hintergrund einer Erhöhung der Liquiditätsreserve von 5% auf 10% zum 1.7. 1993 nicht unproblematisch ist, weil vermutet werden kann, daß diese Erhöhung auf informellen Einfluß der Regierung zurückzuführen ist. Ende 1993 ging die Ungarische Nationalbank dazu über, entsprechend der Qualität der Aktiva differenzierte Reserveanforderungen einzuführen, nach denen die Banken mit problembehafteten Forderungsbeständen größere Liquiditätsreserven halten müssen“ (vgl. Beyer 1996, 187).

Auch die Begrenzung von Geschäftsrisiken richtet sich an den in den westlichen Industriegesellschaften üblichen Standards aus. Das Bankengesetz von 1991 enthält Vorschriften über einen einzuhaltenden Eigenkapitalkoeffizienten von 8 Prozent der risikogewichteten Aktiva, es limitiert Großkredite und beschränkt die Möglichkeiten, Kredite an leitende Mitarbeiter und Mitglieder des Aufsichtsrates oder andere, einflußreiche Eigentümer des Finanzinstituts zu vergeben. Weiterhin müssen die Kreditinstitute an einem obligatorischen Einlagenversicherungsfonds partizipieren. „Durch diesen Fonds wird die Garantie, die der Staat mit der Schaffung des einstufigen Bankensystems für alle Einlagen der Bevölkerung in unbegrenzter Höhe übernommen hatte, abgelöst... (Seit Juli 1993) ist festgelegt, daß Einlagen und Zinsansprüche auf Einlagen sowohl natürlicher als auch juristischer Personen bis zu 1 Mio Forint (betrifft etwa 90 Prozent der Einleger) gesichert sind“ (ebd. 1996, 197).

Das Dilemma, öffentliche Budgetdefizite finanzieren zu müssen und die Banken im Hinblick auf die Privatisierung 'verkaufsfertig' zu machen, führte dazu, daß der Gesamtbestand der notleidenden Kredite von 1990 43 Mrd. Ft auf 262 Mrd. Ft im Jahre 1992 anstieg. In einem zweistufigen Programm wurden im Frühjahr 1993 die 'schlechten' Forderungen gegenüber zahlungsunfähigen Unternehmen durch 'gute' Staatspapiere ersetzt. Der Staat wiederum übergab die übernommenen Schulden einer Ungarischen Investitions- und Entwicklungsbank, welche sie seither im Rahmen von Liquidations- oder Reorganisationsverfahren, durch Eintreibung oder Weiterverkauf, zu verwerten sucht. 1993 war diese Bank, auch unter dem Druck der sich verschärfenden Wirtschaftskrise - schwachen Wachstum und belastenden

‘Zwillingdefizit’ durch Staatsverschuldung und Leistungsbilanzdefizit - faktisch zahlungsunfähig geworden.

Ab Dezember 1993 begann das Finanzministerium dann, die Eigenmittel der Banken aufzustocken: in einer ersten Stufe wurde 8 Instituten 114 Mrd. Ft aus dem Staatshaushalt zugewiesen. Alleine das Kapital der Ungarischen Kreditbank wurde im Rahmen dieser Aktion von 15 Mrd. Ft. auf 114,4 Mrd. Ft. aufgestockt. Im Sommer 1994 erfolgte dann in einer zweiten Stufe eine Aufstockung um weitere 22 Mrd. Ft. Im Gegenzug verpflichteten sich die Banken, mithilfe ihrer gestärkten Eigenmittel zur Sanierung der belastenden Problembetriebe beizutragen. Indem der Staat seinen Anteil an den 7 am stärksten betroffenen Instituten durch die Kapitalaufstockung auf über 75 Prozent erhöhte, versuchte er die Banken zu verpflichten, die schwierigen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen in den Betrieben selbst einzuleiten und zu kontrollieren. Hierzu ist ein Konsolidierungsprogramm für Unternehmen ausgearbeitet worden, wo Zahlungsaufschübe, Teilschuldenerlasse etc. geregelt wurden (vgl. Nadory 1993, 1994).

Ohne derartige Staatseingriffe wäre ein umfassender Bankenkollaps nicht zu vermeiden gewesen. Das Programm provozierte aber auch marktwirtschaftlich-wettbewerbsorientierten Widerstand. Es wurde argumentiert, daß jene Banken, welche aus eigenem Antrieb Reserven geschaffen hätten, nun keine oder weniger Hilfe als ihre sorgloseren Konkurrenten erhielten, während die Unternehmen durch die Aussicht auf Entschuldung zu finanzieller Disziplinlosigkeit eingeladen würden. Als problematisch erwies sich, daß sich durch die Ausgabe der Staatsobligationen die Staatsschuld bis Ende 1993 um rd. 296 Mrd. Ft. erhöht hatte. Für die Verzinsung dieser Papiere waren allein 1994 48 Mrd. Ft. aufzubringen. Angesichts der massiven Verschuldung verlor der ungarische Staat immer mehr an Handlungsspielraum, um die Wirtschaft aus der Transformationsrezession in einen nachhaltigen Wachstumspfad zu überführen. Unter diesen Bedingungen war das eine kaum zu bewältigende Aufgabe, trotz relativ erfolgreicher Exportumstellung Richtung Westen und dem noch immer im regionalen Vergleich größten Anteil an ausländischen Direktinvestitionen¹².

¹² Zu den wichtigsten Neuerungen, die nach 1994 unter Regierungsverantwortung der sozial-liberalen Koalition in Budapest eingeführt wurden, gehört in organisatorischer Hinsicht die Fusion der zwei bisherigen Privatisierungsbehörden, der Staatsholding AV und der staatlichen Vermögensagentur (SPA), die 1990 in Reaktion auf boomende Insider-Privatisierungen, insbesondere von Managern großer Staatsfirmen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, als staatliche Norm- und Kontrollbehörden eingerichtet worden waren. Deren ursprüngliches Ziel war, Selbstbereicherungen, die Verwandlung politischer Machtstellungen und firmenspezifischen Insiderwissens in ökonomisches Kapital auf Kosten der Allgemeinheit durch schärfere Kontrollen und zentralisierte Verkaufsaktivitäten zu unterbinden. Die 1992 gegründete Vermögensholding AV hatte die Eigentümerrechte an jenen Unternehmen wahrgenommen, an welchen der Staat auch längerfristig wenigstens einen Teil des Kapitals

Es gibt als Fazit keine Anhaltspunkte dafür, daß einzig durch die Einführung marktwirtschaftlicher Wettbewerbsstrukturen und durch umfassende Maßnahmen zur Deregulierung und Liberalisierung die handelnden Akteure des Kreditgewerbes automatisch zu Wegbereitern industriellen Wandels würden. Vielmehr steht zu erwarten, daß Banken und Sparkassen ihren geschäftspolitischen Erfolg keineswegs automatisch auf dem Feld innovativer Kreditangebote für produktionswillige Firmen und Dienstleistungsbetriebe suchen werden. Unter den gegenwärtigen Umständen läuft eine derartige geschäftspolitische Strategie sogar den Interessen der Banken zuwider, Risiken zu minimieren und ihre Kapitalausstattung zu verbessern.

Hinzu kommt, daß im Zuge der Orientierung an Universalbank- und Allfinanzkonzepten Chancen im gehobenen Privatkundenbereich, im Wertpapierhandel, dem Versicherungsgeschäft und anderen Dienstleistungsbereichen gesucht werden. Bei hoher Staatsverschuldung und strukturellen Leistungsbilanzdefiziten orientieren sich gewinnorientierte Anlagestrategien der Finanzinstitute eher an sicheren Wertpapieren wie Staatsobligationen und gerade nicht an aufgrund knappen Eigenkapitals kreditabhängigen Rationalisierungsinvestitionen. Dieser Zusammenhang offenbart seine empirische Evidenz mit Blick auf die Geschäftspolitik der von uns in Ungarn eingehend untersuchten Sparkasse.

5.3 Die Landessparkasse im Profil

Die untersuchte Sparkasse und Geschäftsbank ist das 'große' Kredit- und Geldinstitut Ungarns. Sie ist mit ihrer Bilanzsumme von 939 Mrd. Ft. (1993: 831) und einem Eigenkapital von 28 Mrd. Ft. (1993: 25) mit Abstand die größte und - angesichts der vielen durch notleidende Kredite belasteten ehemaligen Staatsbanken - eines der gesünderen ungarischen Finanzinstitute. 14,000 Mitarbeiter waren 1994 (1993: 13,220; 1990: 12,500) in einem landesweiten Netz von 378 Filialen (1993: 386; 1990: 430) beschäftigt. Die Bilanzsumme wuchs von 1990 gut

behalten wollte. Dies traf auch auf die noch nicht privatisierten Banken zu. Gleichzeitig hat sie sich um den Verkauf der zur Privatisierung freigegebenen Anteile dieser Betriebe gekümmert. Alle übrigen Entstaatlichungsprojekte hat die SPA durchgeführt - teilweise in enger Kooperation mit auf Privatisierung und Unternehmensbewertung spezialisierten international tätigen Unternehmensberatungs- und Maklerfirmen. Die sozialistische Regierung versprach sich 1995 von einer Zusammenlegung mehr Effizienz, aber auch erhöhte staatliche Kontrolle der Ressourcenflüsse. Das Problem besteht darin, daß die immer noch zahlreichen Staatsbetriebe dringend frisches Kapital brauchen, zum anderen die Regierung auf Privatisierungserlöse angewiesen ist, um die hohe Staatsverschuldung abzubauen und damit auf den internationalen Kapitalmärkten und gegenüber dem IMF kreditwürdig zu bleiben.

515 Mrd. Ft. auf 939 Mrd. im Jahre 1994 (1993: 830 Mrd.). Der Profit lag 1994 bei 10 Mrd. Ft. (1993: 1,18 Mrd.). Die Stärke liegt im Bereich der kleinen Spar- und Hypothekarkunden. Dieser Teilsektor war ihr zu planwirtschaftlichen Zeiten exklusiv zugewiesen worden. Zusätzlich zum eigenen Vertriebsnetz werden bankeigene Produkte auch über die staatlichen Postschalter vertrieben. Eine unbestrittene Monopolstellung hat das Unternehmen als zentraler Kooperationspartner der ungarischen Kommunen. Mit ihrem Profil war die Sparkasse nur am Rande mit Problemen ererbter notleidender Industriekredite konfrontiert (vgl. Neubauer 1991).

Im Verhältnis zur Gesamtheit der mit Risiken bewerteten Forderungen nehmen die als notleidend eingestuften Kredite einen Anteil von etwa 20 Prozent (1994) ein. Als riskant bewertete Forderungen sind zwar gegenüber 1993 weiter gewachsen; den vor allem aus Privatisierungs- und Geschäftsgründungsvorhaben sowie Wohnungsbaukrediten resultierenden Risiken stehen jedoch aufgrund des Quasi-Monopols von Spareinlagen die vom Bankgesetz vorgeschriebenen Rückstellungen gegenüber. In dieser Hinsicht handelt es sich bei der OTP um eine Ausnahme verglichen mit anderen Großbanken. Die Sparkasse mußte zwar 1992 am staatlichen Bankenkonsolidierungsprogramm teilnehmen. Im Verhältnis zu den Ende der 80er Jahre aus der damaligen Zentralbank ausgegliederten Geschäftsbanken gilt das Unternehmen jedoch als relativ gesund und ausgesprochen attraktiver Privatisierungsfall. Privatisierung und Börsengang wurden im Frühjahr 1995 als erstes erfolgreiches Privatisierungsprojekt der sozialliberalen Regierung Horn abgeschlossen. Strategische Investoren aus dem Ausland wurden dabei ausgeschlossen. Der ungarische Staat behielt mit 25 Prozent als weiterhin größter Aktionär einen geschäftspolitisch bestimmenden Anteil¹³.

Bankenprivatisierungen können eine gewinnorientierte und risikobewußte Geschäftspolitik dann fördern, wenn Eigentümer und Geschäftsleitung in ihren unterschiedlichen Handlungsdomänen und Leistungsbeiträgen für das Unternehmen interessenpolitisch geschieden werden und unter Kontrollgesichtspunkten institutionell getrennt agieren. Faktisch verblieb der Staat in seiner Rolle als Eigentümer. Damit steht er selbst vor der Herausforderung, Bedingungen für eine solide Geschäftspolitik zu schaffen. So sehr der von uns untersuchten Landesbank in der Wirtschaftspresse eine Modernisierungsbereitschaft attestiert

¹³ Die Bankenprivatisierung bietet in den verschiedenen Reformländern von der Methode her kein einheitliches Bild. Grundsätzlich sind - wie bei der Privatisierung von Produktionsbetrieben - die Gratisabgabe, der Verkauf an einen strategischen Investor oder die Aktienzuteilung zu Vorzugskonditionen und anschließende Börseneinführung möglich. Im Falle der Landessparkasse ging es darum, eine Kapitalerhöhung durchzuführen, ohne dabei die staatliche Domäne zu opfern. Bei stark fragmentiertem Streubesitz von Kleinanlegern, Management und einigen ausgesuchten institutionellen Investoren ist der ungarische Staat auch nach dem Börsengang weiterhin der stärkste (Minderheits-)Aktionär geblieben.

wird, so sehr ist sie jedoch trotz Börsengang und Privatisierung geschäftspolitisch auch weiterhin staatlich dominiert (vgl. Agovino 1996).

Im Hinblick auf die von der Geschäftsführung formulierten Universalbankziele und den wachsenden Wettbewerb um Spargelder sah sich das Management gezwungen, den Geschäftskundenbereich auszubauen und durch Börsengang und Privatisierung eine ausreichende Kapitalerhöhung zu erzielen, um technisch-organisatorische Rationalisierungsmaßnahmen einzuleiten.

Die wesentlichen geschäftspolitischen Leitorientierungen ließen sich unter drei Schlagworten zusammenfassen: Diversifizierung, Kostenreduzierung und Qualifizierung (vgl. Hanning 1994).

Erstaunlich war nun in diesem Zusammenhang die ausgesprochen restriktive Bewilligungspraxis gegenüber Kreditanträgen insbesondere neuer, privater Unternehmen. Im Zusammenhang von eingeleiteten Automatisierungsprojekten versuchte die Geschäftszentrale, das Entscheidungsfeld der in den Filialen die Kreditanträge betreuenden SachbearbeiterInnen drastisch einzuschränken. In Kombination mit den hohen Zinsen für Kredite fiel damit sogar die Landessparkasse als eine der gesündesten und regional vernetzten Geschäftsbanken für die so dringend benötigten Modernisierungs- und Geschäftsneugründungskredite an eigenmittelschwache ungarische Unternehmen weitgehend aus. Die Geschäftsstrategie lief darauf hinaus, Spareinlagen mit höherer Rendite in hochverzinslichen staatlichen Schuldverschreibungen anzulegen.

Festzuhalten ist, daß Banken und Sparkassen mit ihren Krediten über betriebliche Transformationspfade und Modernisierungschancen wesentlich mitentscheiden. Während daraus auf der einen Seite die Gefahr eines kreditsubventionierten industriellen Strukturkonservatismus erwächst, werden oft neue private Unternehmen nicht ausreichend mit bezahlbaren Investitionskrediten versorgt. Auch bei der von uns untersuchten Sparkasse wurde bei vergleichsweise guter Ausgangslage dieser für den Erfolg marktwirtschaftlicher Transformation eminent wichtige Geschäftsbereich gegenüber dem gehobenen Privatkundengeschäft und Anlagemanagement restriktiv gehandhabt. Diese Geschäftspolitik stand auch unter dem Eindruck der Transformationsrezession zu Beginn der 90er Jahre und wurde seit 1994 unter den austeritätspolitischen Vorgaben der neuen Regierung infolge des wachsenden Defizits von Leistungsbilanz und Staatshaushalt noch verschärft.

6. Die bulgarische Situation

Im Frühjahr 1996 erklärte die bulgarische Nationalbank mehrere Banken für zahlungsunfähig und damit liquidationsreif. Die drohenden Konkurse erschütterten

das bereits angeschlagene Vertrauen in das Banksystem und die Währung des Landes. Unter Anlegern brach landesweit Panik aus. Sparer und Kunden beeilten sich, ihre Ersparnisse in der Landeswährung und in Devisen abzuheben. Die Währung erfuhr eine drastische Abwertung. Es kursierten Gerüchte, die Zentralbank werde wegen ihrer schrumpfenden Devisenreserven die Devisenkonten bulgarischer Privatpersonen sperren (vgl. NZZ 18./19.5. 1996).

Diese Bankenkrise wurde zum politischen Ausgangspunkt einer Reform des Bankenwesens und einer in Abgrenzung von der bisherigen Bankenunterstützungspraxis nun stärker zentral-kontrollierenden Politik eingeleiteter Bankenkonkurse, der Forcierung der Massenprivatisierung und der Sanierung überlebensfähiger Unternehmen. Im Zuge dieser Krise wurden die Durchführung einer Reform im Bankenwesen und die Schließung defizitärer Staatsbetriebe zu harten Bedingungen für die Unterzeichnung eines vierten Stand-by-Abkommens des Internationalen Währungsfonds erklärt, ohne den das Land seine Zahlungsfähigkeit nicht mehr hätte sicherstellen können.

Getrieben durch die akute Finanznot mußten die Behörden auf dem Höhepunkt der Krise handeln und ihr bislang weitgehend dezentralisiertes Vorgehen im Zusammenhang der anvisierten Bankenkonsolidierung und Produktionsmodernisierung der Staatsunternehmen formaler staatlicher und internationaler Kontrolle unterwerfen. Eine Liste mit 64 zu liquidierenden staatlichen Verlustbetrieben und fast 25.000 betroffenen Beschäftigten wurde umgehend veröffentlicht (vgl. NZZ 21.05.1996). Eine zweite Liste enthält weitere 70 Unternehmen, darunter die nationale Fluggesellschaft Balkanair und die Eisenbahnen, die einem Restrukturierungsprogramm unterzogen werden sollen. Diese Unternehmen werden für eine bestimmte Zeit vom Banksystem isoliert - sie erhalten also weder neue Kredite, noch müssen sie die alten bedienen. Das Ziel ist, durch Personalabbau, die Schließung von Betriebsteilen, Managementwechsel etc. die Weichen für eine Reorganisation zu stellen. Das Programm sieht eine Evaluierung der eingeleiteten Maßnahmen vor. Stellen sich keine befriedigenden Verbesserungen ein, sollen die Unternehmen geschlossen werden.

Parallel zu diesen Schritten ist die Sanierung und Straffung des unterkapitalisierten Banksystems eingeleitet worden. Die privaten wie die staatlichen Banken leiden unter einem überdurchschnittlichen Ausmaß notleidender Kredite, die teils aus der kommunistischen Vergangenheit, teils aber auch aus allzu sorglosen Kreditvergaben und der mangelnden finanziellen Disziplin der Unternehmen insbesondere in den ersten Jahren nach 1989 stammen. Mangels Eigenkapital konnten die Banken die verlorenen Kredite nicht abschreiben, sondern sie lediglich umschulden. Die daraus resultierenden Verluste verschärften wiederum die Liquiditätskrisen der Banken. Erschwert wird die Situation durch die große Anzahl kleiner Banken und die zur Stützung des Lew verschärfte Geldpolitik der bulgarischen Regierung.

Zur Sanierung der staatlichen Banken hatte Bulgarien bereits seit Ende 1993 ein Entschuldungsprogramm durchgeführt, dessen Resultate jedoch nicht ausreichend waren. Faktisch wurden die industriellen Sanierungs- und Modernisierungsaufgaben an die Banken delegiert. Viele Unternehmen gründeten daraufhin Kreditinstitute, deren Sicherheiten aus Einlagen der Unternehmen bestanden und deren Aufgabe vor allem darin bestand, den Kreditfluß in die insolventen Unternehmen aufrechtzuerhalten. Damit war ein Umfeld geschaffen, das ehemalige Nomenklatura-Gruppen begünstigte: man schuf Banken im Mittelpunkt holdingähnlicher Strukturen, die oft aus einer Vielzahl verschachtelter Firmen bestehen und teilweise hohe Jahresumsätze erzielen. Ihr explosives Wachstum haben sie dem Umstand zu verdanken, daß sie im Schatten ineffizienter Staatsmonopole, in manchen Fällen gefördert durch enge Beziehungen zur Politik und weitgehend unbehelligt durch ausländische Konkurrenz, ihrerseits oligopolistische Marktmacht aufbauen konnten. Auch am bulgarischen Bankwesen läßt sich also ablesen, wie schwer sich die Banken in dieser Transformationsphase bei der Lösung ihrer Doppelaufgabe tun, nämlich einerseits sich selbst in moderne, wettbewerbsfähige, ohne Staatshilfen wirtschaftende Unternehmen zu verwandeln und andererseits die Wirtschaft mit Kapital zu versorgen, um ihren Rationalisierungsprozeß voranzutreiben.

7. **Schluß**

Bankenkonsolidierungen beruhen auf dem Austausch notleidender Kredite gegen zinsbringende Regierungsanleihen (vgl. Buch 1996, 82). Im Zuge dieser Entlastungs- und Bereinigungspolitik sollen sich die Banken konsolidieren und Reorganisationszeit gewinnen können, um Beschäftigte und Management zu schulen, aus Bankenperspektive: um knappes Humankapital auf die Akquirierung neuer Geschäftsfelder zu konzentrieren. Aber auch die Unternehmen gewinnen Spielraum, ihren hohen Verschuldungsgrad zu senken und damit Kreditwürdigkeit im Hinblick auf Produktionsmodernisierung und Absatzförderung (zurück)zu erlangen.

In der Praxis konnte aufgrund ihrer schuldentreibenden Effekte jedoch solche zentralisierte Portefeuillebereinigungen auch dort, wo sie, wie etwa in Ungarn, offiziell betrieben wurde, nur in engen Grenzen mit öffentlichen Mitteln betrieben werden. Insbesondere dort, wo aufgrund von Leistungsbilanzdefiziten und dramatisch eskalierender Staatsverschuldung, wie in Ungarn, das Altschuldenproblem auf die lange Bank geschoben worden war, der Staat als Eigentümer jedoch mit der Installierung eines qualifizierten Managements und der Einleitung technisch-organisatorischer Rationalisierungsvorhaben die Banken

schrittweise an marktwirtschaftliche Maßstäbe heranzuführen versuchte, gewannen sukzessive die Vorteile einer dezentralen Lösungsstrategie an Gewicht. „Durch die Wahl einer solchen Strategie werden die Banken gezwungen, Fehlentscheidungen bei der Kreditvergabe zu analysieren, und Lerneffekte im Umgang mit säumigen Schuldnern zu nutzen. Wird jedoch den Banken die Verantwortung für die Verwaltung von Altkrediten übertragen, sollte jedoch auch sichergestellt werden, daß nicht gutes Geld schlechtem hinterhergeworfen wird. Dies kann über Beschränkungen der Kreditvergabe an Altschuldner erfolgen“ (vgl. Buch 1996, 83). Dort allerdings, wo diese Kontrollen, wie im Falle Bulgariens, nicht existieren, führte eine dezentrale Lösung, die den Banken relativ autonom die Verantwortung für Unternehmenssanierungen delegierte und die laufende Vergabe neuer Kredite an Altschuldner konzidierte, direkt in eine Katastrophe: unter dem Diktat von IMF-Bedingungen wurden insolvente Banken geschlossen und eine austeritätspolitische Wirtschaftspolitik von außen erzwungen.

In Ungarn 'bestrafte' die etatistische Konsolidierung und Rekapitalisierung dagegen die Banken, die sich marktwirtschaftlich durch den sukzessiven Aufbau von Eigenkapital und Reduzierung notleidender Kredite angepaßt hatten, belohnte zugleich die Institute, die sich, ihre aus planwirtschaftlichen Zeiten stammenden Beziehungsnetze nutzend, diese Beschränkungen mit Blick auf staatliche Intervention nicht auferlegten. Aus der staatlichen Steuerungsperspektive marktwirtschaftlicher Transformation stellt sich dies als ein kaum lösbares Dilemma dar: Während ein zentralisiertes Vorgehen aufgrund makroökonomisch problematischer Implikationen ohne fremde Hilfe kaum durchführbar erscheint, liegt das Manko dezentralisierten Krisenmanagements darin, den relativ autonomen Geschäftsführungen keine klaren Grenzbedingungen in Hinblick auf neue Kreditvergaben an alte Schuldner diktieren zu können ohne dabei die Kreditvergabe an die Wirtschaft zu drosseln.

Empirische Bestandsaufnahmen der Handlungsprobleme in Banken helfen, diese Funktionsprobleme besser zu verstehen. Handlungsorientierungen von Betroffenen ernst nehmende Transformationsforschung verweist immer auch auf die soziale Relevanz kultureller Bedeutungen und den Bedarf an institutioneller Einbettung betrieblichen Handelns (vgl. Scott 1995, 92ff; Beckert 1996). Eine in diesem Sinne die Geschichte von Personen und Organisationen, die jeweilige historisch-soziale Einbettung wirtschaftlichen Handelns, ernst nehmende und auf die Bedeutungsweisen und Nutzungsformen 'rationaler' Nutzen- und Kostenkalküle bezogene sozialwissenschaftliche Perspektive ist dabei nicht nur theoretisch eine Herausforderung des die wirtschaftswissenschaftliche Theorie und Praxis dominierenden neoklassischen Paradigmas (vgl. Granovetter 1985; DiMaggio, Powell 1983). Auch empirisch, auf unser Untersuchungsfeld bezogen, entstehen zwischen Wirtschaftsakteuren, etwa zwischen Banken und Betrieben, risikenabsorbierende geschäftspolitische Konfigurationen, lokale Ausprägungen von gesellschaftlichen 'business systems' oder 'industrial districts' (vgl. Whitley 1992),

die länder-, branchen- und betriebsspezifisch Gestalt annehmen und Strukturwandel als institutionelle Entscheidungsfilter wesentlich mitsteuern und beeinflussen (vgl. Grabher 1993, 95).

Bezogen auf Banken als Forschungsgegenstand bedeutet dies hypothetisch: in Transformationsprozessen kann gerade dort nicht (nur) auf die (Selbst)Steuerungsfähigkeiten der Banken als 'normaler' unter Konkurrenzdruck stehender Marktteilnehmer gesetzt werden, wo diesen zugleich entscheidende makroökonomische Steuerungsfunktionen angesichts eines kreditbedürftigen Unternehmenssektors marktwirtschaftlich zukommen und staatlicherseits aufgebürdet werden.

Mit der marktwirtschaftlichen Öffnung stellt sich dabei das Problem des Aufbaus institutioneller Handlungssicherheit besonders dramatisch. Ein mit enttäuschten Hoffnungen wachsender Strukturkonservatismus 'artikuliert' die 'geronnenen' Erblasten planwirtschaftlich-staatssozialistischer Handlungstraditionen und Verantwortungszuschreibungsmuster aufs Neue. Traditionell institutionalisierte Normen und Werte erweisen sich dann unter Umständen als passende Antwort auf die marktwirtschaftlichen Unsicherheitszumutungen - gerade durch ihren Rückgriff auf eine vertraute und traditionell versicherte Handlungspraxis. Zugleich verstärken sie die Legitimationsdefizite marktwirtschaftlicher Verkehrsformen. Planwirtschaftlich gesteuerte Geldtransfers, die nicht auf die Zahlungsfähigkeit von Kreditnehmern Bezug nahmen, sondern lediglich Ausdruck staatlicher Redistributionsmacht und gesellschaftlicher Fürsorgepflichten waren, wurden mit der Transformation in neue Institutionen 'kapitalistischer' Forderungen bzw. Zahlungsversprechen umgemünzt. Parallel entwickelten sich jedoch erneut redistributive Allokationsmuster und klientelistisch-paternalistische Macht- und Austauschbeziehungen zwischen den kommerzialisierten, aber dennoch weiterhin staatlich dirigierten Banken und Unternehmen.

Entwicklungspolitische Anschlußfragen drängen sich auch aus regional vergleichendem Blickwinkel auf (vgl. Fischer 1982). Zum Beispiel, ob die Banken unter den neuen Rahmenbedingungen „der Konsum- oder Investitionsfinanzierung den Vorrang geben, ob sie eine konservative oder eine innovative Kreditpolitik verfolgen..., ob sie als Geldvermittler eher auf traditionelle Instrumente und Verhaltensweisen zurückgreifen oder ob sie in der Lage sind, moderne Dienstleistungsangebote zur Geldvermittlung einzusetzen... Fragen, auf die die Antworten nicht unmittelbar aus der Stabilitätspolitik und den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen abzuleiten sind. Die Beantwortung dieser Fragen wird wesentlich davon abhängen, wie in den Banken selbst die wirtschaftliche Entwicklung beurteilt wird und welche personellen und technischen Kompetenzen für eine neue Marktorientierung vorhanden sind. Und schließlich wird sie auch

davon bestimmt, ob die für die Konzeptionierung und Umsetzung von Geschäftspolitik zuständigen Banker die Phantasie und den Mut aufbringen, mit langjährig eingeschliffenen Verhaltensmustern nach innen wie nach außen zu brechen“ (vgl. D'Alessio, Oberbeck 1994, 29f).

Bei der sukzessiven Beantwortung unserer Ausgangsfrage, wie Banken unter diesen Bedingungen ihrer Transformationsaufgabe nachgehen können, also unter betrieblich kontrollierten Transaktionskosten eingelegte Gelder dort zu investieren, wo sie gebraucht und nachgefragt werden, zeigt sich zunehmend ein typisches Trittbrettfahrerproblem: wenn die Kreditzinsen steigen und die Zinsen für Einlagen gesenkt werden müssen, bleiben offenkundig genau jene Geschäftskunden auf der Strecke, die die Transformation unternehmerisch bewältigen müssen. Gerade die 'gesunden' Unternehmen mit ihren Investitions- und Rationalisierungsplänen müssen - wollen sie denn überhaupt Investitionen tätigen - über die überhöhten Margen der Banken deren 'schlechte' Schuldner mitfinanzieren. Aus Sicht der Sparer, die ihr Geld anlegen wollen, ist es unter diesen Bedingungen rationaler, in die Schattenwirtschaft zu investieren, staatliche Wertpapiere zu kaufen oder ihr Geld ins Ausland zu bringen (vgl. Ehrlich 1996). In dem Maße allerdings, wie der Staat in die Wirtschaft zurückkehrt, belastet er die öffentlichen Haushalte mit weiteren Verlustposten. Das angestrebte Ziel, die Inflation zurückzudrängen, die Zinsen zu senken, die Schattenwirtschaft zu bekämpfen und die Steuern zurückzufahren, um das Wachstum anzukurbeln wird dadurch nicht nur gefährdet, sondern unter Umständen ins Gegenteil verkehrt.

7. Literatur

- Agovino, T., 1996, Hungary's OTP Bank. Free-Market Blues, in, *Business Central Europe*, Vol. 4, No. 28 (February)
- Baecker, D., 1991, Womit handeln Banken? Eine Untersuchung zur Risikoverarbeitung in der Wirtschaft, Frankfurt/M.
- Beckert, J., 1996, Was ist soziologisch an der Wirtschaftssoziologie? Ungewißheit und die Einbettung wirtschaftlichen Handelns, in, *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 25, Heft 2, April
- Beyer, G., 1996, Das ungarische Bankensystem, in, Hein, M. (Hrsg.), *Bankensysteme in Ostmitteleuropa*, Berlin, Wien
- Buch, C. M., 1996, Banken im Transformationsprozeß - eine Bestandsaufnahme für Polen, die Tschechische Republik und Ungarn, in, *Die Weltwirtschaft*, Heft 1
- Calvo, G.A., Frenkel, J.A., 1991, Obstacles to Transforming Centrally Planned Economies: The Role of the Capital Markets, in, Marer, P., Zecchini, S. (eds.), *The Transition to a Market Economy*, OECD, Paris
- D'Alessio, N., Oberbeck, H., 1994, Hüter des Geldes und Verwalter des Chaos. Argentinische Banken zwischen Strukturanpassung und Inflationsmanagement, Berlin
- DiMaggio, P., Powell, W., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in, *American Sociological Review* 48

- Ehrlich, E. u.a., 1996, Long-term Prospects for Savings and Investment in Hungary, Poland and Russia, in, OECD (eds.), *Future Global Capital Shortages. Real Threat or Pure Fiction?*, Paris
- Fischer, B., 1982, *Liberalisierung der Finanzmärkte und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern*, Kieler Studien Nr. 172, Tübingen
- Frydman, R., Rapaczynski, A., 1994, *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?*, Budapest, London
- Grabher, G. (Ed.), 1993, *The Embedded Firm: on the Socioeconomics of Industrial Networks*, London
- Grabher, G., 1995, *The Elegance of Incoherence: Economic Transformation in East Germany and Hungary*, in, Dittrich, E., Schmidt, G., Withley, R., (eds.), *Industrial Transformation in Europe*, London
- Granovetter, M., 1985, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in, *American Journal of Sociology* 91
- Hanning, A., 1994, Osteuropa - Von der Staatssparkasse zur Stadtparkasse, in, *Kreditwesen* 4/1994
- Hardy, D.C., Lahiri, A.K., 1992, *Bank Insolvency and Stabilization in Eastern Europe*, in, IMF Staff Papers, Vol. 39, No. 4 (December)
- Henderson, J. u.a., 1995, *Contention and Confusion in Industrial Transformation: Dilemmas of State Economic Management*, in, Dittrich, E., Schmidt, G., Whitley, R., (eds.), *Industrial Transformation in Europe*, London
- Kapoor, M., 1996, *Are Banks Ready?* in, *Business Central Europe*, Vol. 24, No. 28 (February)
- Karsai, J., 1994, *Its Code Name is Financial Reorganization. (How to Handle the Corporate Crisis?)*, in, *Acta Oeconomica*, Vol. 46 (1-2)
- Kiss, Y., 1994, *Privatization in Hungary: Wishful Thinking or Economic Way Out?*, in, Clarke, Th. (eds.), *International Privatisation. Strategies and Practices*, Berlin, New York
- Kloten, N., Stein v., J. H. (Hrsg.), 1993, *Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch*, 39. Aufl., Stuttgart
- Kornai, J., 1980, *Economics of Shortage*, Amsterdam.
- Kornai, J., 1992, *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton
- Masuch, M., 1981, *Die sowjetische Entscheidungsweise. Ein Beitrag zur Theorie des realen Sozialismus*, in, *KZfSS*, Jg. 33.
- Matzner, E. u.a. (Hrsg.), 1993, *Der Marktschock. Eine Agenda für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau in Zentral- und Osteuropa*, Berlin
- Meyer, D., 1993, *Ungarns Bankensystem in der Übergangsphase. Fakten, Erfahrungen und Probleme Ungarns*, in, Hölscher, J. u.a. (Hrsg.), *Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa Bd. 1 (Aspekte des wirtschaftlichen Umbruchs)*, Marburg
- Nadory, I., 1993, *Einige Probleme bei der Entwicklung des ungarischen Bankwesens*, in, *Ungarische Wirtschaftshefte* 1993/3

- Nadory, I., 1994, Aktuelle Fragen der Bankenprivatisierung, in, Ungarische Wirtschaftshefte 1994/4
- Nadory, I., 1994, Bankenkonsolidierung nach einer neuen Konzeption, in, Ungarische Wirtschaftshefte, 1994/1
- Neubauer, F., 1991, Ungarns Landessparkasse vor neuen Aufgaben, in, Sparkasse 108. Jg., 8/1991
- Neue Zürcher Zeitung, 21.5. 1996
- Neue Zürcher Zeitung, 18./19.5. 1996
- Nuti, D.M., 1994, The Role of the Banking Sector in the Process of Privatization, in, Clarke, Th. (ed.), International Privatisation. Strategies and Practices, Berlin, New York
- OECD, 1993, Economic Surveys - Hungary, Paris
- OECD, 1993, Transformation of the Banking System: Portfolio Restructuring, Privatization and the Payment System, OECD, Centre for Cooperation with the European Economies in Transition, Paris
- Riese, H., 1990, Geld im Sozialismus. Zur theoretischen Fundierung von Konzeptionen des Sozialismus, Regensburg
- Scott, W.R., 1995, Institutions and Organizations, London
- Stark, D., 1990, Privatization in Hungary: From Plan to Market or From Plan to Clan, in, East European Politics and Societies 4
- Stark, D., 1992, Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe, in, East European Politics and Societies, 6
- Stark, D., 1994, Nicht nach Design: Rekombiniertes Eigentum im osteuropäischen Kapitalismus, in, PROKLA, Heft 94, 24. Jg., Nr.1
- Strecker, O., 1994, Der Wandel ökonomischer Systeme. Entwicklung und Transformation aus monetärer Sicht an den Beispielen Thailands und Ungarns, Marburg
- Szakadat, L., 1993, Property Rights in a Socialist Economy. The Case of Hungary, in, Earle, J. S. et al. (eds.), Privatization in the Transition to a Market Economy, Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe, London
- Varhegy, E., 1994, Monetary and Banking Policy During the Period of the Antall Government, in, Acta Oeconomica, Vol. 46 (1-2)
- Voszka, E., 1993, Spontaneous Privatization in Hungary, in, Earle, J. S. et al (eds.), Privatization in the Transition to a Market Economy, Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe, London
- Whitley, R. (ed.), 1992, European Business Systems, London
- Zienkowski, L., 1991, Services in Central and Eastern European Countries, OECD, Paris
- Zukin, S., DiMaggio (eds.), 1990, Structures of Capital. The Social Organization of the Economy, Cambridge